



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.19.2020

insp. Maciej Lewandowski
Komenda Miejska Policji
ul. Grudziądzka 17
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/058 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Toruniu, ul. Grudziądzka 17, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	insp. Maciej Lewandowski Komendant od 18.02.2016 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: insp. Antoni Stramek, Komendant do 17.02.2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	I. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. II. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2020 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/62/2020 z 18.05.2020 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: „KMP” lub „Komenda”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez Komendanta działań w zakresie identyfikacji i monitorowania najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych w obszarze właściwości KMP. Podlegli funkcjonariusze rzetelnie analizowali stan bezpieczeństwa, opiniowali projekty organizacji ruchu drogowego, a uwagi i propozycje przedsięwzięć niezbędnych do usprawnienia oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego zgłaszali m.in. zarządom dróg celem ich wyeliminowania.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie NIK KMP była przygotowana organizacyjnie do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Struktura etatów wynikała z założeń przyjętych przez Komendanta Głównego Policji, a funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego KMP⁵ odbywali szkolenia z zakresu organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Dzięki cyklicznie podejmowanym przedsięwzięciom, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, funkcjonariuszom KMP udało się doprowadzić⁶ do spadku liczby wypadków drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych o ok. 33,4%, kolizji o ok. 24,5%, a liczby osób ciężko rannych w wyniku tych wypadków o blisko 43%. Tym samym, pomimo, że nie wyeliminowano na przejściach dla pieszych wypadków ze skutkiem śmiertelnym⁷, w ocenie NIK Komendant podejmował skuteczne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu
faktycznego

1. Na dzień 1 stycznia 2016 r. stan etatowy KMP wynosił 616 (w WRD - 72), liczba pełniących służbę policjantów - 587 (w WRD - 70), liczba pracowników cywilnych - 126 (w WRD - cztery). Liczba policjantów WRD faktycznie skierowanych tego dnia do wykonywania zadań wynosiła 23. Na dzień 1 stycznia 2020 r.: stan etatowy KMP wynosił 647⁹ (w WRD - 76¹⁰), liczba pełniących służbę policjantów 647¹¹ (w WRD - 76¹²), liczba pracowników cywilnych 119 (w WRD - pięć¹³). Liczba policjantów faktycznie skierowanych tego dnia do wykonywania zadań WRD, w przeliczeniu na etaty w pełnym wymiarze czasu pracy, wynosiła 29,25¹⁴. W okresie objętym kontrolą nie miało miejsca zmniejszenie etatu WRD. W ocenie Komendanta aktualny stan etatowy WRD był adekwatny do rodzaju i liczby realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 5, 27)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „WRD”.

⁶ Porównując okres wiosenno-letni (od 1 kwietnia do 30 września) i jesienno-zimowy (1 października do 30 marca) sezonu 2016/2017 do 2019/2020.

⁷ Lecz doszło do ich ograniczenia o 60% porównując okres wiosenno-letni (od 1 kwietnia do 30 września) i jesienno-zimowy (1 października do 30 marca) sezonu 2017/2018 do 2019/2020 (w sezonie wiosenno letnim 2016/2017 nie doszło w ogóle do wypadków na przejściach dla pieszych ze skutkiem śmiertelnym kwalifikowanych jako najechanie na pieszego.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Tj. wzrost o 5% w stosunku do etatu z 1 stycznia 2016 r.

¹⁰ Tj. wzrost o 5,6% w stosunku do etatu z 1 stycznia 2016 r.

¹¹ Tj. wzrost o 10,2% w stosunku do liczby tych funkcjonariuszy z 1 stycznia 2016 r.

¹² Tj. wzrost o 8,6% w stosunku do etatu z 1 stycznia 2016 r.

¹³ T. wzrost o 25% w stosunku do etatu z 1 stycznia 2016 r.

¹⁴ Tj. wzrost o 27,2% w stosunku do liczby z 1 stycznia 2016 r.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze KMP podnosili swoje kwalifikacje zawodowe m.in. poprzez udział w następujących szkoleniach/kursach:

- w zakresie ruchu drogowego część ogólna - wzięło udział 14 osób w 2016 r., osiem w 2017 r. (na siedem zgłoszonych), jedna w 2018 r. (na sześć), dwie w 2019 r. (na dziewięć);
- w zakresie ruchu drogowego część szczególna - 15 osób w 2016 r. (na dziesięć), dziewięć w 2017 r. (na sześć), jedna w 2018 r. (na siedem);
- specjalistycznym w zakresie wideorejestratorów - trzy osoby w 2016 r. (tyle, ile zgłoszono), dwie w 2017 r. (na cztery), siedem w 2018 r. (na dziesięć), jedna w 2019 r. (na trzy);
- specjalistycznym dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego – dwie osoby w 2016 r. (na cztery), jedna osoba w 2018 r. (na cztery zgłoszone w 2017 r. i 2018 r. oraz dwie w 2019 r.);
- specjalistycznym w zakresie kierowania pojazdami uprzywilejowanymi – jedna osoba w 2016 r.;
- z zakresu obsługi ręcznych mierników prędkości – sześć osób w 2017 r.

Komendant poinformował, że w latach 2017-2019 wszyscy funkcjonariusze WRD uczestniczyli w lokalnie organizowanych¹⁵ kursach doskonalenia zawodowego w zakresie podniesienia umiejętności kierowania pojazdami uprzywilejowanymi.

Na 1 stycznia 2020 r. 16 funkcjonariuszy nie ukończyło szkolenia z kierowania ruchem drogowym, a siedmiu ze stosowania przyrządów kontrolno-pomiarowych do pomiaru prędkości. Siedmiu funkcjonariuszy uczestniczyło w kursie obsługi wypadku.

(akta kontroli str. 5-8, 48-49)

W okresie objętym kontrolą, sprzęt będący w dyspozycji WRD, uzupełniony został¹⁶ przez darowizny od: Gminy Miasta Toruń, Mundurowego Klubu Motorowego RP, Starostwa Powiatowego w Toruniu oraz Automobilklubu Kujawsko-Pomorskiego. Ich przedmiotem były: cztery samochody osobowe oznakowane, sprzęt kwaternowy, odbłaski i breloki, sprzęt techniki policyjnej, drukarka komputerowa, analizator narkotyków i alkotesty o łącznej wartości ogólnej 173 702 zł.

Wydatki osobowe¹⁷ dotyczące WRD na 2016 r. wyniosły: 3 473 731 zł/3 473 730 zł., na 2017 r.: 3 762 899 zł/3 762 897 zł., na 2018 r.: 4 138 879 zł/4 138 877 zł., na 2019 r.: 4 765 151 zł/4 765 149 zł., na 2020 r.¹⁸: 2 346 410 zł/2 346 409 zł. Wydatki rzeczowe¹⁹ dot. WRD w 2016 r. stanowiły: 731 972 zł/731 971 zł., w 2017 r.: 566 324 zł/566 323 zł., w 2018 r.: 561 104 zł/561 103 zł., w 2019 r.: 605 100 zł/605 099 zł., a w 2020 r.:²⁰ 407 835 zł/276 431 zł.

Na 1 stycznia 2016 r. WRD wyposażony był m.in. w: dwa wideorejestratory, pięć radarowych mierników prędkości, dziesięć narkotestów jednorazowych, osiem samochodów osobowych i cztery motocykle. Na 1 stycznia 2020 r. WRD dysponował m.in.: trzema wideorejestratorami, czterema radarowymi miernikami prędkości, ośmioma narkotestami jednorazowymi, siedmioma samochodami osobowymi i czterema motocyklami. W okresie objętym kontrolą WRD otrzymał jedenaście nowych samochodów.

(akta kontroli str. 8-9, 15-17, 40-47)

2. W 2016 r. na terenie, będącym we właściwości KMP, odnotowano łącznie 102 wypadki drogowe, w wyniku których śmierć poniosły 24 osoby, a 94 zostały ranne. Stwierdzono również 4 708 kolizji drogowych. W 2017 r. odnotowano 5 294 kolizji oraz 102 wypadki drogowe, w których śmierć poniosło 20 osób, a 109 zostało rannych. W 2018 r. zarejestrowano 5 201 kolizji oraz 87 wypadków drogowych, w wyniku których śmierć poniosły 22 osoby, a 81 zostało rannych. W 2019 r. odnotowano 82 wypadki drogowe, w wyniku których śmierć poniosło 21 osób, a 81 zostało rannych. Jednocześnie odnotowano

¹⁵ Przez KMP.

¹⁶ Ze źródeł poza budżetu podstawowego Policji.

¹⁷ W układzie plan/wykonanie.

¹⁸ Na 19 czerwca 2020 r.

¹⁹ W układzie plan/wykonanie.

²⁰ Na 19 czerwca 2020 r.

5 476 kolizji drogowych. W okresie objętym kontrolą zdarzenie drogowe zakwalifikowane jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych miały miejsce w 236 przypadkach²¹. W latach 2016-2020²² doszło do 142 wypadków drogowych z udziałem pieszych²³, z tego 92 na przejściach dla pieszych z winy kierującego²⁴.

(akta kontroli str. 35-36, 50, 61, 71, 81, 1075-1079, 1122)

W informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie działania KMP (rocznych, półrocznych i miesięcznych), analizach stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym²⁵, miesięcznych i kwartalnych²⁶ ocenach realizacji programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym²⁷, kwartalnych analizach stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym²⁸ oraz w miesięcznych informacjach o zdarzeniach drogowych, znajdowały się dane o bezpieczeństwie pieszych, w tym o zdarzeniach na przejściach. W „Informacji o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Toruniu”²⁹ zawarto zestawienie zdarzeń drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu.

(akta kontroli str. 35-36, 50-103, 211-372, 465-644)

Po 10 lipca 2019 r. sporządzano kwartalne Analizy Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa³⁰. Pierwsza została sporządzona za III kwartał 2019 r. Nie wyodrębniano w nich informacji odnoszących się bezpośrednio do bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Wskazywane kategorie zdarzeń dotyczyły najczęściej: nieprawidłowego parkowania, przekraczania dozwolonej prędkości, złej organizacji ruchu, „nielegalnych rajdów”, niestrzeżonych przejazdów kolejowych.

(akta kontroli str. 110-117)

Informacje o stanie bezpieczeństwa m.in. przejść drogowych, gromadzone były wyłącznie w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji³¹.

(akta kontroli str. 9)

W Komendzie nie wykorzystywano i nie inicjowano badań naukowych dotyczących bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Komendant poinformował, że wykorzystywano opracowanie Zakładu Inżynierii Drogowej i Transportu UTP w Bydgoszczy przygotowane na zlecenie Urzędu Miasta w Toruniu pt. „Raport o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Toruniu 2018”.

(akta kontroli str. 9)

W Komendzie nie obowiązywały specjalne procedury/wytyczne dotyczące identyfikowania przyczyn wypadków na przejściach dla pieszych. Ustalano je każdorazowo dla zdarzeń drogowych zarejestrowanych w SEWIK, w tym na przejściach dla pieszych. Przy wypadkach wykonywano także czynności procesowe. Ponadto, od 1 stycznia 2018 r. dla każdego zdarzenia ze skutkiem śmiertelnym powoływano komisję, której zadaniem było ustalenie

²¹ Z tego, w roku 2016 miało miejsce 21 tak zakwalifikowanych wypadków drogowych i 43 kolizji, odpowiednio w 2017 r. 22 i 54, w 2018 r. 21 i 27, w 2019 r. 18 i 30, w 2020 r. (do 25.08.2020 r.) 13 i 18.

²² Do 31.07.2020 r.

²³ Z tego: 2016 r. -38, 2017 r. -36, 2018 r. -28, 2019 r. -24, 2020 r. -16.

²⁴ Z tego: 2016 r. -21, 2017 r. -22, 2018 r. -21, 2019 r. -18, 2020 r. -12.

²⁵ Informacje zawierały m.in.: określenie ilości wypadków drogowych z udziałem pieszych porównanie z poprzednimi okresami, ilości ofiar, określenie głównych przyczyn zdarzeń drogowych, określenie najbardziej niebezpiecznych ulic, korelację służby i zdarzeń na głównych drogach, wskaźnik wykorzystania w służbie policjantów WRD, zestawienie wypadków ze skutkiem śmiertelnym, zestawienie ilości ujawnionych przestępstw i wykroczeń oraz podjęte działania represyjne oraz wnioski dot. kolejnego okresu.

²⁶ W 2016 r. były sporządzane comiesięcznie, od 2017 r. były to analizy kwartalne.

²⁷ Oceny zawierały m.in.: określenie ilości zdarzeń drogowych z udziałem pieszych określenie ich głównych przyczyn, wnioski dot. kolejnego okresu.

²⁸ Analizy zawierały: określenie ilości zdarzeń drogowych określenie ich głównych przyczyn, zestawienie wypadków ze skutkiem śmiertelnym, korelację służby i zdarzeń na trasach nadzorowanych, określenie najbardziej niebezpiecznych ulic, wskaźnik wykorzystania w służbie policjantów WRD, ilość zdarzeń na autostradzie, działalność prewencyjno-profilaktyczna, działalność w zakresie infrastruktury, wnioski dot. kolejnego okresu.

²⁹ Informacja za I półrocze 2020 r.

³⁰ Obowiązki w tym zakresie zostały wprowadzone zarządzeniem nr 59 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 95).

³¹ Dalej: „SEWIK”.

przebiegu zdarzenia, jego przyczyn oraz skutków. W jej pracach uczestniczyli m.in. przedstawiciele zarządcy drogi. Komisja zobowiązana była do lustracji miejsca zdarzenia, sporządzenia analizy zdarzeń drogowych za okres trzech lat poprzedzających badane zdarzenie oraz końcowego sprawozdania, z którym zapoznawany był Zastępca Komendanta. Wyniki prac Komisji każdorazowo przekazywane były właściwemu zarządcy drogi celem realizacji wniosków. Ponadto wobec tych miejsc, dla oddziaływania prewencyjnego, policjantom pełniącym służbę patrolową przydzielane były zadania doraźne np. krótkotrwała obserwacja przejść znajdujących się w obrębie konkretnego skrzyżowania.

(akta kontroli str. 9-10, 118-155, 375-394)

Funkcjonariusze WRD nie sporządzali specjalnych analiz bezpieczeństwa przejść dla pieszych. W Aneksie do Wojewódzkiego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa na drogach województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2018-2020 r.³² polecono podległym funkcjonariuszom przekazywanie do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji³³ kwartalnych informacji dotyczących liczby przypadków dyslokowania patroli ruchu drogowego w rejonach wytypowanych miejsc niebezpiecznych dla pieszych. WRD przekazywał (do WRD KWP) ww. dane, a wyniki analiz bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym były uwzględniane w: zadaniach służb patrolowych. Informacje o miejscach niebezpiecznych w ruchu drogowym, w tym o przejściach dla pieszych, przekazywano m.in. do Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia.

(akta kontroli str. 9-10, 23-25, 104-109, 374, 1177-1181)

3. Obowiązujące w latach 2015-2016: Wojewódzki program poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko-pomorskiego i Powiatowy program poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na drogach powiatu toruńskiego, nie zawierały procedury/wytycznych/zasad wyznaczania miejsc i odcinków dróg szczególnie niebezpiecznych dla pieszych. Instrukcje takie zawierały wojewódzkie programy działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach. Zgodnie z nimi dla Komend w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, funkcjonariusze mieli wyznaczyć miejsca (i niebezpieczne dla pieszych odcinki dróg) dwiema metodami. Pierwsza, polegała na wytypowaniu „wspólnie z zarządcami dróg w oparciu o własne kryteria uwzględniające m.in. liczbę zaistniałych zdarzeń z udziałem pieszych” z uwzględnieniem liczby zdarzeń z okresu trzyletniego. Druga realizowana miała być „w oparciu o charakterystykę rejonu, w tym odczucia społeczne, tj. miejsce, w którym ryzyko potrącenia pieszego jest stosunkowo duże lub oczekiwania społeczności lokalnej wskazują na duży stopień poczucia zagrożenia, niezależnie od zaistniałych zdarzeń drogowych”. Zatwierdzone Wojewódzkie programy zawierały polecenie, by naczelnicy komórek ds. ruchu drogowego „w oparciu o Wojewódzkie programy poprawy bezpieczeństwa pieszych (...)” opracowali odpowiednie Powiatowe programy działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych, które powinni przedłożyć do zatwierdzenia Komendantowi. Powiatowe programy działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach powiatu toruńskiego w roku 2017 oraz na lata 2018-2020 zatwierdzone zostały odpowiednio 23 stycznia 2017 r. i 17 stycznia 2018 r.

Wojewódzki program na 2017 r. wskazywał, że KMP miała obowiązek wyznaczyć miejsca i odcinki w terminie do 31 stycznia 2017 r., a następnie przekazać do WRD KWP. Wojewódzki oraz powiatowy programy na lata 2018-2020 zawierały obowiązek wyznaczania niebezpiecznych miejsc dla pieszych i odcinków, co pół roku, do 31 stycznia i 31 lipca, a następnie sporządzone wykazy należało przesyłać do WRD KWP³⁴. Programy obowiązujące w latach 2015-2020 nakładały ponadto obowiązek przysyłania do WRD KWP (w okresach miesięcznych lub kwartalnych) informacji dotyczących m.in. przeprowadzonych działań edukacyjnych i inżynierskich³⁵. W dniu 18 listopada 2018 r. Pierwszy Zastępca

³² Aneks z 16 listopada 2018 r. zatwierdzony przez Zastępcę KWP.

³³ Dalej: „WRD KWP”.

³⁴ Wraz z współrzędnymi geograficznymi w formacie DMS.

³⁵ Funkcjonariusze WRD KMP ten obowiązek wykonywali.

Komendanta Wojewódzkiego Policji wprowadził obowiązek³⁶ przesyłania kwartalnej informacji o aktywności policjantów, definiowanej jako „liczba przypadków dyslokowania patroli ruchu drogowego w rejonach wytypowanych miejsc niebezpiecznych dla pieszych”.

W latach 2016-2020 obowiązujące wojewódzkie i powiatowe programy poprawy bezpieczeństwa pieszych wskazywały, że podstawowym kryterium oceny realizacji programów miała być liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych na terenie poszczególnych powiatów. Od 2018 r.³⁷ dodatkowym kryterium oceny realizacji programu została liczba wypadków z udziałem pieszych na przejściach z winy kierującego.

(akta kontroli str. 10, 167-210, 1015-1047)

Dane o miejscach, w tym przejściach dla pieszych, a także odcinkach dróg na których dochodziło do zdarzeń drogowych z udziałem pieszych (oraz o przyczynach tych zdarzeń) znajdowały się w opracowywanych miesięcznych informacjach, a także okresowych analizach³⁸ i korespondencji kierowanej do WRD KWP. Informacje o najbardziej niebezpiecznych miejscach przekazywane były również do Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu i Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia.

(akta kontroli str. 10, 50-103, 159-163, 211-372, 465-644)

Na terenie będącym we właściwości KMP znajdowało się sześć przejść dla pieszych, na których dochodziło najczęściej do zdarzeń drogowych z udziałem pieszych. Największa ich ilość miała miejsce w Toruniu na skrzyżowaniach: ul. Konstytucji 3 Maja i Przy Skarpie³⁹, ul. Grudziądzkiej oraz Żwirki i Wigury⁴⁰, Wałów gen. Władysława Sikorskiego i Alei Solidarności⁴¹, ul. Antczaka i ul. Gołębiej⁴² oraz ul. Olsztyńskiej i Barwnej⁴³. Jedno niebezpieczne skrzyżowanie wytypowano w Chełmży (ul. Adama Mickiewicza i gen. Józefa Hallera⁴⁴). Jak wyjaśnił Komendant, przy wyborze tych miejsc sugerowano się nie tylko ilością zdarzeń drogowych, lecz również natężeniem ruchu pieszych, a także ilością zdarzeń rejestrowanych w systemie SEWIK (liczba zdarzeń drogowych w okresie trzech lat).

(akta kontroli str. 10, 105-109, 159-166, 1075-1079)

W sporządzanych analizach Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa nie było kategorii dotyczącej miejsc niebezpiecznych dla pieszych. W związku z naniesieniem zagrożenia na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa sporządzano karty weryfikacji zagrożenia. Do Komendy wpływały informacje dotyczące oznakowania przejść dla pieszych. W WRD nie prowadzono ewidencji telefonicznych zgłoszeń. Komendant poinformował, że były one weryfikowane przez funkcjonariuszy, a potwierdzone przekazywano do właściwego zarządcy drogi, celem usunięcia usterki.

(akta kontroli str. 23, 110-117)

4. Funkcjonariusze WRD występowali do odpowiedniego organu najczęściej z uwagami i propozycjami dotyczącymi poprawy widoczności znaków poziomych P-10, P-14, poziomych D-6, D-6b i ograniczenia widoczności w obrębie przejścia dla pieszych spowodowaną np. rozrostem roślinności lub zwisającymi konarami. Dokonywali także lustracji dróg, gdzie występowały uchybienia⁴⁵.

(akta kontroli str. 82, 91, 101, 111, 117, 478-485, 1048-1049)

5. Realizując zadania związane z identyfikowaniem miejsc niebezpiecznych dla niechronionych uczestników ruchu drogowego w szczególności na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Komendantem a Prezydentem Miasta Torunia funkcjonariusze pozyskiwali informacje m.in. z systemu monitoringu wizyjnego działającego na terenie

³⁶ Aneks do Wojewódzkiego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2018-2020.

³⁷ 18 czerwca 2018 r. Aneks do Wojewódzkiego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2018-2020. Zatwierdzony przez I Zastępcę KWP.

³⁸ Przesyłanych do WRD KWP.

³⁹ Cztery zdarzenia: 2016 r. - jedno, 2017 r. - dwa, 2018 r. - jedno.

⁴⁰ Cztery zdarzenia: 2016 r. - jedno, 2017 r. - dwa, 2019 r. - jedno.

⁴¹ Trzy zdarzenia: 2017 r. - dwa, 2019 r. jedno.

⁴² Dwa zdarzenia: 2016 r. - jedno, 2018 r. - jedno.

⁴³ Dwa zdarzenia: 2019 r. - jedno, 2020 r. - jedno.

⁴⁴ Trzy zdarzenia: 2016 r. - jedno, 2017 r. - jedno, 2019 r. - jedno.

⁴⁵ W 2017 r. sporządzonych było 178 wystąpień, w 2018 r. 66, w 2019 r. 17, w 2020 r. (do 30 czerwca) - 17.

Miasta Torunia. Od 2018 r. działania te przybrały charakter cykliczny. Komenda ewidencjonowała informacje o zdarzeniach drogowych na przejściach dla pieszych poprzez rejestrację ich w Systemie Wspomagania Dowodzenia (SWD). W przypadku, gdy zdarzenie zaistniało na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu informacje przesyłano do SEWIK.

(akta kontroli str. 12-14)

Dla wszystkich poddanych kontroli 51 zdarzeń drogowych, w tym 31 zgłoszeń dotyczących zdarzeń drogowych na przejściach dla pieszych, sporządzono Karty Zdarzenia Drogowego⁴⁶. Sposób ich wypełniania był zgodny z obowiązującymi zasadami⁴⁷.

(akta kontroli str. 1070-1074)

Komendant wskazał, że rzetelność i wiarygodność rejestrowanych zdarzeń drogowych w systemie SEWIK kontroluje na bieżąco WRD KWP. Kontrola prawidłowości wypełnienia KZD i zamieszczonych w SEWIK informacji wykonywana jest przez „operatora” SEWIK. Z tych czynności nie jest prowadzona dokumentacja.

W trakcie kontroli stwierdzono, że dane wprowadzane do SEWIK były aktualizowane.

(akta kontroli str. 13, 1070-1074)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podejmowanie przez Komendanta działań służących stałemu monitorowaniu bezpieczeństwa w obszarze przejść dla pieszych oraz identyfikowaniu zagrożeń w tym zakresie.

OBSZAR

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Opis stanu
faktycznego

1. Badanie przebiegu pełnienia służb przez policjantów WRD w trakcie dziesięciu wybranych miesięcy z okresu objętego kontrolą⁴⁸ wykazało, że stan etatowy WRD wynosił od 72 do 76 etatów, w ramach których jednocześnie służbę na drogach pełniło od 22 do 51 funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 1123-1132)

KMP prowadziła planowe działania kontrolno-prewencyjne, w których uwzględniano m.in. działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Wynikały one z corocznych Planów działań profilaktycznych koordynowanych przez Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji⁴⁹ oraz były zgodne z Wojewódzkimi i Powiatowymi programami działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą. Lokalne plany zawierały m.in.: określenie celu działania, taktykę pełnienia służby (warianty działań), zadania dla uczestniczących funkcjonariuszy, zadania dla służb dyżurnych, określenie sił i środków do udziału w działaniach, organizację działań, organizację łączności dowodzenia, organizację zabezpieczenia logistycznego, współpracę ze środkami masowego przekazu, termin gotowości. Po zakończonych działaniach sporządzana była pisemna informacja o ujawnionych wykroczeniach i zastosowanych środkach prawnych. Były to np.: plany działań pod kryptonimem: „Pasy”⁵⁰, „Alkohol i narkotyki”⁵¹, „Prędkość”⁵², „Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego”⁵³, „Telefony”⁵⁴.

⁴⁶ Dalej: „KZD”.

⁴⁷ Zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 85) oraz Zarządzenie nr 40 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 85).

⁴⁸ Czerwiec 2016 r.- 2020 r., grudzień 2016 r.- 2019 r. oraz marzec 2020 r.

⁴⁹ Dalej: „BRD KGP”.

⁵⁰ W 2018 r. i 2019 r.

⁵¹ W 2017 r., 2018 r. i 2019 r.

⁵² W 2017 r., 2018 r., 2019 r.

⁵³ W 2017 r., 2018 r., 2019 r.

(akta kontroli str. 645-1012)

Komendant wyjaśnił, że dyslokacja służby dokonywana była na podstawie m.in.: analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego; zagrożeń przestępczością na drodze, harmonogramu pełnienia służby na drogach objętych centralną koordynacją służby, Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, natężenia ruchu drogowego, planów wykorzystywania dróg. Informacje pochodziły z: aplikacji Systemu Wspomagania Dowodzenia⁵⁵, analiz bezpieczeństwa, Urzędu Miasta Torunia, Starostwa Powiatowego. W trakcie kontroli dwudziestu losowo wybranych protokołów z odpraw służby patrolowej stwierdzono, że ujęto w nich informacje o aktualnym stanie bezpieczeństwa i porządku w rejonie służbowym. Funkcjonariusze zapoznawani byli m.in. z komunikatami z SWD.

(akta kontroli str. 24-25, 375-394, 1080-1121)

2. W Komendzie nie opracowano wewnętrznej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu drogowego, obowiązujące przepisy nie obligują do opracowania takich zasad. Do opiniowania ww. dokumentów Komendant upoważnił trzech funkcjonariuszy⁵⁶. Dwoch z nich posiadało wyższe wykształcenie (okończyło Wyższą Szkołę Policijną), jeden średnie. Wszyscy odbyli szkolenie specjalistyczne z ruchu drogowego oraz ze stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Wydanie opinii nie było poprzedzone oględzinami miejsca, dla którego opracowany został projekt organizacji ruchu. W okresie objętym kontrolą⁵⁷ zaopiniowano łącznie 70 projektów organizacji ruchu, z tego w 2017 r. - 28, w 2018 r. - 18, w 2019 r. - 13, w 2020 r. - 11. KMP nie monitorowała sposobu wykorzystania wydanych przez siebie opinii, jak wyjaśnił Komendant „organ wydający opinię (...) nie ma obowiązku prawnego śledzenia, czy dana opinia lub chociażby uwagi w niej zawarte zostały uwzględnione”.

(akta kontroli str. 26, 1048-1069)

3. Funkcjonariusze WRD nie prowadzili postępowań karnych dotyczących zdarzeń, w których piesi stracili życie, m.in. mających miejsce na transeuropejskiej sieci drogowej TENT. Na terenie działania KMP na tej trasie nie ma przejść dla pieszych. W dyspozycji WRD nie było dokumentacji zdarzeń drogowych z udziałem pieszych, w których funkcjonariusze innych wydziałów KMP prowadzili postępowanie przygotowawcze. W przypadku skontrolowanych 51 spraw zarejestrowanych w systemie SEWIK, w 19 znajdowała się informacja o wykonaniu przez funkcjonariuszy WRD dokumentacji fotograficznej miejsca zdarzenia.

(akta kontroli str. 1070-1074)

4. Komendant wyjaśnił, że rejony obejmujące przejścia dla pieszych były patrolowane zarówno statycznie jak i dynamicznie. Funkcjonariusze dysponujący wideorejestratorami dokumentowali ujawnione wykroczenia nagraniami wideo, natomiast dysponując oznakowanymi radiowozami umundurowani policjanci oddziaływali prewencyjnie wobec potencjalnych sprawców wykroczeń. WRD nie dysponował danymi dotyczącymi ilości wykonanych pomiarów prędkości w pobliżu przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 26)

Funkcjonariusze WRD uczestniczyli w działaniach kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa pieszych⁵⁸, które wynikały z realizacji planów BRD KGP, KWP jak i własnych. Polegały one m.in. na: egzekwowaniu stosowania się kierowców i pasażerów do obowiązku jazdy w pasach bezpieczeństwa oraz zastosowania urządzeń do przewozu dzieci, zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym m.in. poprzez: kontrolę przestrzegania ograniczeń prędkości, eliminowanie z ruchu nietrzeźwych lub będących w stanie po użyciu środków odurzających. Wymienione działania miały charakter cykliczny.

(akta kontroli str. 27, 645-1012)

⁵⁴ W 2018 r., 2019 r.

⁵⁵ Dalej: „SWD”.

⁵⁶ Naczelnika i Z-cę Naczelnika WRD oraz policjanta zatrudnionego na stanowisku specjalisty.

⁵⁷ Do 30 czerwca 2020 r.

⁵⁸ W tym dotyczących przejść dla pieszych.

KMP nie występował do Inspekcji Transportu Drogowego z propozycją zainstalowania w rejonach wzmoczonego ruchu (np. szkół) urządzeń rejestrujących prędkość lub pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach. Komendant poinformował, że o takie instalacje wnioskował Urząd Miasta Torunia, a WRD udostępnił stosowne dane statystyczne. Efektem zgłaszania uwag oraz propozycji zmiany organizacji ruchu w rejonie przejść dla pieszych na terenie Torunia był realizowany „Program poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych”. W ramach przygotowywania do niego założeń funkcjonariusze WRD dokonali lustracji zaproponowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia skrzyżowań wskazując ich mankamenty. W konsekwencji opracowane zostały metryki przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 28)

5. Przy realizacji działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa m.in. na przejściach dla pieszych, funkcjonariusze WRD współpracowali w szczególności z: Wydziałem Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Torunia, Miejskim Zarządem Dróg, Strażą Miejską, Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego, Centrum Nowoczesności Młyn Wiedzy, Radiem „GRA”. Efektem tej współpracy było np. opracowanie programu poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych oraz realizacja działań profilaktycznych: „Światowy Dzień Pamięci o Ofiarach Wypadków Drogowych”, „Kamizelka dla pierwszaka”, „Rozbłyśnij rozsądkiem – załóż odblask”, „Mikołajkowo – odblaskowo”. Współpraca z tymi podmiotami była realizowana w sposób cykliczny. W trakcie prac organizowano spotkania w terenie oraz wizje lokalne. Dokonywano ocen bezpieczeństwa drogowego⁵⁹, prowadzono wspólnie z zarządcami dróg analizy przyczyn najpoważniejszych zdarzeń drogowych, oraz uczestniczono w festynach i innych imprezach plenerowych.

(akta kontroli str. 27-28)

6. Funkcjonariusze WRD uczestniczyli w wielu cyklicznych działaniach dot. podniesienia poziomu bezpieczeństwa na drogach, w tym na przejściach dla pieszych, skierowanych do różnych grup wiekowych (dzieci, młodzież, seniorzy). Były to m.in. działania: „Dla każdego jest miejsce na drodze”, „Na drodze patrz i słuchaj”, „Rozbłyśnij rozsądkiem-załóż odblask”, „Bezpieczne ferie”, „Bezpieczne wakacje”, „Bezpieczna droga do szkoły”, „Jestem widoczny-jestem bezpieczny”. Zakładanym celem tych działań było ograniczenie liczby zdarzeń drogowych z udziałem pieszych.

W 2017 r. funkcjonariusze KMP wzięli udział w 260 spotkaniach, 74 debatach społecznych, 62 festynach. Ponadto 103 razy wykorzystali strony internetowe do zamieszczenia informacji w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym przejść dla pieszych. W II kwartale 2018 r. funkcjonariusze WRD wzięli udział w 50 różnorodnych spotkaniach, festynach, konkursach, a w II kwartale 2019 r. w 91 tego typu działaniach.

(akta kontroli str.29-34, 395-465, 1156-1176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendanta polegające na przygotowaniu i realizowaniu przez funkcjonariuszy planów kontrolnych oraz prewencyjnych, a także uwzględnianiu w organizacji służb na drodze kwestii dotyczących poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

⁵⁹ W tym na przejściach dla pieszych.

V.Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, września 2020 r.

Kontroler
Jacek Kalas
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Wicedyrektor
Agnieszka Serlikowska

.....
podpis

.....
podpis